Deutscher Bundestag **Drucksache 17/6208**
17. Wahlperiode 15. 06. 2011

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz)

A. Problem und Ziel

Gegenwärtig hindern noch einige Beschränkungen im europäischen Binnenmarkt Dienstleistungserbringer daran, sowohl im Binnen- wie auch im Außenraum uneingeschränkt Nutzen aus dem Binnenmarkt zu ziehen. Davon betroffen sind auch die Anbieterinnen und Anbieter von Fernunterricht, denen in Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie eine Beseitigung von Beschränkungen für die Entwicklung von Dienstleistungstätigkeiten geboten werden soll.

B. Lösung

Mit einer Anpassung des Fernunterrichtsschutzgesetzes an die Europäische Dienstleistungsrichtlinie zwecks Aufnahme einer Genehmigungsfiktion und Einführungsmöglichkeit für eine sog. einheitliche Stelle zur erleichterten Abwicklung von Formalitäten und Verfahren wird sichergestellt, dass die Regeln für die Zulassung von Fernunterricht vereinfacht werden. Gleichzeitig wird die Genehmigungsbehörde zu einer noch zielgerechteren und zeitökonomischeren Prüfung des durch die Anbieter vorzulegenden Materials veranlasst.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Es sind keinerlei Belastungen für öffentliche Haushalte zu erwarten.

E. Sonstige Kosten

Die Wirtschaft ist durch die Vereinfachung der Zulassungsregeln eher positiv betroffen; sie wird allerdings durch die – insgesamt betrachtet – geringen Fallzahlen der Zulassungsanträge für Fernunterricht kaum finanziell messbar profitieren. Auswirkungen auf Einzelpreise und Preisniveau sind nicht zu erwarten.

F. Bürokratiekosten

Durch das Gesetz zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder aufgehoben.

Berlin, 15. Juni 2011

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 883. Sitzung am 27. Mai 2011 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz)[1]

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Fernunterrichtsschutzgesetzes

Im Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1670), das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2355) geändert worden ist, wird nach § 12 folgender § 12a eingefügt:

„§ 12a
Einheitliche Stelle, Genehmigungsfiktion

(1) Die Verfahren nach § 12 Absatz 1 können über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden.

(2) Hat die zuständige Behörde nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten entschieden, gilt die Zulassung als erteilt."

Artikel 2
Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

---

1 Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36).

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Inhalt

Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 7.12.2006, S. 36) hat zum Ziel, administrative und rechtliche Hindernisse für Dienstleister abzubauen, um die Wettbewerbsfähigkeit des Dienstleistungssektors innerhalb der Europäischen Union zu stärken. Sie gilt als Konkretisierung der auf europäischer Ebene geschützten Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit.

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten unter anderem dazu, ihre gesamten dienstleistungsbezogenen Normen auf „Einfachheit“ hin zu überprüfen und mögliche Widersprüche zur Richtlinie aufzudecken. Der vorliegende Gesetzentwurf setzt die Ergebnisse dieser Normenprüfung im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung um. Dabei folgt er dem Grundsatz der Richtlinie, dass Tätigkeiten von Dienstleistern auch dadurch erleichtert werden können, dass diese ihre dienstleistungsrelevanten Verfahren über die „Einheitliche Stelle“ abwickeln können, Anträge innerhalb einer vorab festgelegten Entscheidungsfrist bearbeitet werden müssen und bei Verstreichen dieser Frist eine Genehmigungsfiktion eintritt. Diese Erleichterungen wurden bereits in das nationale Verfahrensrecht übernommen und sind in den §§ 42a und 71a ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt. Regelungstechnisch muss das als dienstleistungsrelevant eingestufte Fachrecht auf diese neuen Verfahren verweisen, wozu der vorliegende Gesetzentwurf dient.

Im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung besteht nur beim Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht, dem sog. Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG), Anlass zu geringfügigen Rechtsanpassungen. Um eine mögliche Inländerdiskriminierung auszuschließen, gelten die Vorschriften der EG-Dienstleistungsrichtlinie ebenfalls für inländische und nicht grenzüberschreitende Sachverhalte.

II. Gesetzgebungskompetenz; Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes.

Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Der Fernunterricht stellt eine Dienstleistung dar, die regelmäßig über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus weist und bereits bundesgesetzlich geregelt ist. Durch die vorgesehenen Änderungen des Fernunterrichtsschutzgesetzes werden die einheitlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die Zulassung von Fernlehrgängen – insbesondere unter den Aspekten des Verbraucherschutzes und zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten – bestehen, fortentwickelt. Ohne gleiche Rechtsvoraussetzungen auf Anbieterseite käme es zu Hindernissen für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet.

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

III. Gesetzesfolgen

Belastungen für die öffentlichen Haushalte oder Kosten für Wirtschaftsunternehmen entstehen nicht. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung entstehen ebenfalls nicht.

IV. Bürokratiekosten

Es werden keine Informationspflichten für Unternehmen oder Bürgerinnen und Bürger eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

Aufgrund der zu erwartenden geringen Relevanz von Auswirkungen der Genehmigungsfiktion auf die Tätigkeit der zuständigen Genehmigungsbehörde bei Zulassungsanträgen werden insgesamt keine Mehr- oder Minderkosten erwartet.

V. Nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Einfügung von § 12a)

Zu Absatz 1

§ 12a Absatz 1 dient der Umsetzung von Artikel 6 der EG-Dienstleistungsrichtlinie. Hiernach stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Dienstleistungserbringer Verfahren und Formalitäten über sogenannte Einheitliche Ansprechpartner (in Deutschland: einheitliche Stellen) abwickeln können. Das Verfahrensinstrument der einheitlichen Stelle wurde in § 71a ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt. Durch die Anordnung in § 12a Absatz 1 wird die Möglichkeit der Abwicklung über die einheitliche Stelle auch für die Zulassungsverfahren nach dem FernUSG eröffnet.

Da der Bund durch § 12a Absatz 1 eine Regelung über das Verwaltungsverfahren schafft, können die Länder gemäß Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes hiervon abweichende Regelungen treffen.

Zu Absatz 2

Die Regelung dient der Umsetzung des Artikels 13 der EG-Dienstleistungsrichtlinie, welcher national durch die Einführung des § 42a des Verwaltungsverfahrensgesetzes umgesetzt wurde. Gemäß Artikel 13 Absatz 3 der EG-Dienstleis-

tungsrichtlinie sind alle Genehmigungsanträge unverzüglich und in jedem Fall innerhalb einer vorab festgelegten und bekannt gemachten angemessenen Frist zu bearbeiten. Dabei kann die Frist einmal verlängert werden, wenn dies durch die Komplexität der Angelegenheit gerechtfertigt ist. Nach Artikel 13 Absatz 4 soll die Genehmigung als erteilt gelten, wenn der Antrag nicht binnen der vorab festgelegten Frist beantwortet wird.

In Übereinstimmung mit der allgemeinen Regelung entsprechend § 42a Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes soll die Bearbeitungsfrist bei der Genehmigungsbehörde drei Monate betragen. Innerhalb dieser Frist können der Erfahrung nach im Allgemeinen Anträge auf Zulassung von Fernunterricht abschließend bearbeitet werden.

In besonders gelagerten Ausnahmefällen, wie der Beteiligung des Bundesinstituts für Berufsbildung nach § 19 Absatz 2, kann von der in der Richtlinie und in § 42a Absatz 2 Satz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorgesehenen Möglichkeit der einmaligen Verlängerung der Bearbeitungsfrist Gebrauch gemacht werden.

Da der Bund durch die Anordnung einer Entscheidungsfrist eine Regelung über das Verwaltungsverfahren schafft, können die Länder gemäß Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes hiervon abweichende Regelungen treffen.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Neuregelungen.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des Gesetzes auf Bürokratiekosten geprüft, die durch Informationspflichten begründet werden.

Der Gesetzentwurf enthält keine Informationspflichten für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung.

Der Nationale Normenkontrollrat hat daher im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 883. Sitzung am 27. Mai 2011 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 (§ 12 Absatz 1 Satz 4 – neu – FernUSG)

Artikel 1 ist wie folgt zu fassen:

‚Artikel 1

Änderung des Fernunterrichtsschutzgesetzes

Das Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1670), das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2355) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 12 Absatz 1 wird folgender Satz 4 angefügt:

   „Keiner Zulassung bedürfen Fernlehrgänge, die von staatlichen oder nach dem jeweiligen Landesrecht staatlich anerkannten Hochschulen angeboten werden.“

2. Nach § 12 wird folgender § 12 a eingefügt:

   „§ 12a
   Einheitliche Stelle, Genehmigungsfiktion

   (1) Die Verfahren nach § 12 Absatz 1 können über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden.

   (2) Hat die zuständige Behörde nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten entschieden, gilt die Zulassung als erteilt.“ ‘

Begründung

Zu Nummer 1

Soweit staatliche oder staatlich anerkannte Hochschulen privatrechtliche Verträge zur Teilnahme an Fernlehrgängen schließen, unterliegen diese, wie auch von der Rechtsprechung festgestellt (vgl. etwa Beschluss des Oberlandesgerichts Köln vom 24. November 2006 – 81 Ss-OWi 71/06 – 2010 B) dem Anwendungsbereich des Fernunterrichtsschutzgesetzes.

Aufgrund landesrechtlicher Regelungen in den Landeshochschulgesetzen unterliegt die Zulassung solcher Studienangebote bereits einer umfassenden staatlichen Kontrolle, die in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgestaltet ist und von der Erteilung des staatlichen Einvernehmens bzw. der staatlichen Anerkennung bis zur verpflichtenden Überprüfung im Rahmen der Akkreditierung von Studiengängen bzw. der institutionellen Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat für nichtstaatliche Hochschulen reicht.

Im Rahmen dieser Verfahren ist bereits gewährleistet, dass die für eine Zulassung nach dem Fernunterrichtsschutzgesetz zu erfüllenden Kriterien (insbesondere § 12 Absatz 2 des Fernunterrichtsschutzgesetzes) überprüft werden. Einer weiteren Überprüfung in einem gesonderten Zulassungsverfahren nach dem Fernunterrichtsschutzgesetz bedarf es daher nicht.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird dies klargestellt.

Zu Nummer 2

Entspricht dem Regelungsvorschlag des Regierungsentwurfs.

Anlage 4

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Vorschlag des Bundesrates wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag, Fernlehrgänge, die von staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen angeboten werden, vom Erfordernis der Zulassung nach § 12 Absatz 1 des Fernunterrichtsschutzgesetzes (FernUSG) auszunehmen, nicht zu.

Das nach geltendem Recht bestehende Zulassungserfordernis betrifft nur den Fernunterricht, den Hochschulen in privatrechtlicher Form anbieten. Solche Angebote sind nach § 12 Absatz 2 FernUSG nicht nur inhaltlich, sondern auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Vertragsbedingungen und der Erfüllung von Informationspflichten gegenüber den Teilnehmern zu prüfen. Ob, wie der Bundesrat unterstellt, das Erfordernis der inhaltlichen Eignung für den Fernunterricht bereits durch die länderweise unterschiedlichen Regelungen in den Landeshochschulgesetzen gesichert wird, kann dahingestellt bleiben. Denn diese betreffen jedenfalls nicht die spezifischen Vertragsgesichtspunkte und Informationspflichten des Fernunterrichts. Eine Freistellung der Hochschulen vom Erfordernis der Zulassung ihrer privatrechtlichen Fernunterrichtsangebote wäre deshalb mit dem Schutzzweck des Gesetzes nicht vereinbar und würde zudem andere Anbieter von Fernunterricht benachteiligen, die einer gebührenpflichtigen Zulassung bedürfen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333